

УДК 342.9

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ОБРАЗОВАНИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

И.И. СЕМАШКО

(Белорусский государственный экономический университет)

*Предложено определить воспитательную функцию семьи как приоритетную; усилить воспитательный потенциал учреждений образования и общества; разработать систему организационно-правовых мер, направленных на обеспечение обучения родителей семейному воспитанию посредством учреждения образования. Отмечена необходимость отражения данных положений в Концептуальных основах семейной политики, разработка которых запланирована на 2019 год.*

**Ключевые слова:** государственное управление, функции государства, образование, воспитание, функции семьи, семейное благополучие.

**Введение.** Обращение к административному праву как отрасли права, обеспечивающей реализацию публичных интересов и государственных задач и функций, позволяет сформулировать отдельные предложения в области государственного управления образованием и воспитанием. Государство для осуществления своих задач и функций в сфере образования использует такой инструмент, как государственное управление, в пределах которого реализуются административно-правовые нормы. Административно-правовое регулирование охватывает экономическую, социально-культурную сферу, сферу безопасности и правопорядка, а также межотраслевую сферу. Одной из областей государственного управления, входящих в социально-культурную сферу, является образование. Как справедливо указывает профессор О. И. Чуприс, «образование ... в сущностном контексте не ограничивается только рамками частного интереса, а переходит в сферу публичного интереса, но служа при этом не только общегосударственным целям и целям отдельно взятого человека, а выполняя более значимую – общегуманитарную в мировом масштабе функцию» [1]. В этой связи актуальным является выявление потенциальных возможностей административного права в регулировании общественных отношений, возникающих в области государственного управления образованием в Республике Беларусь.

**Основная часть.** Государственное управление, наряду с законодательной и судебной деятельностью, является самостоятельным видом деятельности. Авторский коллектив белорусских ученых под руководством профессора Л.М. Рябцева определяет государственное управление как подзаконную, юридически властную, организующую деятельность особой группы субъектов (органов, должностных лиц), состоящую в практическом исполнении задач и функций государства в процессе руководства экономической, административно-политической и социально-культурной областями [2, с. 14–15]. Именно административное право является той отраслью публичного права, которое призвано регулировать общественные отношения в области государственного управления. Не случайно, отдельные ученые-административисты выделяют такой отличительный признак административного права, как обеспечение публичных интересов и реализацию государственных функций и задач [3, с. 52]. Профессор Ю.А. Тихомиров, рассматривая традиции и новизну административного права, предлагает концепцию, в которой акцентирует внимание на регулятивно-обеспечивающей роли данной отрасли права в реализации функций государства [4, с. 7].

Обратимся к рассмотрению вопроса о функциях государства. В теории права выделяют внутренние и внешние функции. Например, В.А. Абрамович к первой группе относит экономическую, социальную, идеологическую, экологическую, охрану прав и свобод граждан и другие функции. При этом, как отмечает исследователь, формирование современных функций, в том числе Республики Беларусь, обусловлено системными изменениями во всех сферах общественной жизни, происшедшими за последние десятилетия: «...Культурно-воспитательная и ряд других сопряженных с ней функций преобразовались в более объемные и отвечающие современным требованиям общества функции – в социальную с выделением такой самостоятельной функции, как идеологическая» [5, с. 219]. Белорусские ученые С.Г. Дробязко и В.С. Козлов выделяют, наряду с социальной, культурно-воспитательную функцию. По данному вопросу они приводят также точки зрения других авторов, в том числе Ю.А. Дмитриева, который среди функций социального государства называет, во-первых, управление образованием, наукой, культурой, во-вторых, заботу о личности и в первую очередь поддержку и помощь социально незащищенным слоям населения (социальную функцию) [6, с. 87, 86]. Не характеризуя содержательную сторону вышеуказанных функций, можно заключить, что Республика Беларусь осуществляет идеологическую функцию, включающую управление образованием и культурно-воспитательную функцию.

Прежде чем приступить к непосредственному определению возможных направлений государственного управления образованием, следует выяснить сущность понятий «образование» и «воспитание».

«Образование есть прежде всего относительный результат процесса обучения, выражающийся в формируемой у обучающихся системе знаний, умений и навыков, а также процесс воспитания, самовоспитания, развития и саморазвития... По мнению Б.С. Гершунского (видного теоретика по философии образования), можно выделить по меньшей мере четыре аспекта содержательной трактовки этого понятия: 1) образование как ценность; 2) образование как система; 3) образование как процесс; 4) образование как результат» [7, с. 373]. Воспитание (в социальном, широком смысле) рассматривается как функция общества по подготовке подрастающего поколения к жизни, осуществляемая всем социальным устройством: общественными институтами, организациями, церковью, средствами массовой информации и культуры, семьей и школой; воспитание (в более узком, педагогическом смысле) – специально организованный и управляемый процесс формирования человека, осуществляемый педагогами в учебно-воспитательных учреждениях и направленный на развитие личности [7, с. 73]. В отечественном законодательстве под образованием понимается обучение и воспитание в интересах личности, общества и государства, направленные на усвоение знаний, умений, навыков, формирование гармоничной, разносторонне развитой личности обучающегося; воспитанием считается целенаправленный процесс формирования духовно-нравственной и эмоционально ценностной сферы личности обучающегося (ст. 1) [8].

Следует отметить, что в области административного права образование рассматривается как объект социального управления, «осуществляемого системой государственных органов и общественных объединений, причем сфера влияния государственных органов является преобладающей. В сфере управления образованием решаются два вида социальных задач: образование, воспитание» [9, с. 466]. В то же время задача воспитания решается в иных областях социально-культурной сферы, которая представляет собой духовную (нематериальную) по характеру и идеологической направленности деятельность многообразных по своему профилю учреждений, выражающаяся в создании, использовании (распространении) и охране духовных ценностей, ориентированная на воспитание человека, на наиболее полное удовлетворение социально-культурных потребностей населения [2, с. 319].

Обобщив мнения ученых о функциях государства, о сущности воспитания и образования, а также проанализировав законодательство Республики Беларусь об образовании, можно заключить, что социальные задачи образования и воспитания решаются в социально-культурной сфере. Государство в лице соответствующих государственных органов осуществляет управление образованием и воспитанием.

Задачи, стоящие перед Республикой Беларусь в современных социально-экономических условиях, находят свое отражение в комплексных правовых документах: Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [10], Государственной программе «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы (далее – Госпрограмма) [11] и др. В частности, запланирована разработка концептуальных основ семейной политики и приоритетных направлений ее многоуровневой реализации (научное исследование) (далее – Концептуальные основы семейной политики) на 2019 год (п. 28 мероприятий подпрограммы «Семья и детство» Госпрограммы). Учитывая значимость административного права в обеспечении публичных интересов и реализации государственных функций и задач в области управления образованием и воспитанием, а также рассматривая административно-правовое регулирование как системно используемый механизм управленческого воздействия на социальные и иные процессы [4, с. 8], предлагаем рассмотреть возможность отражения в Концептуальных основах семейной политики следующих положений.

1. Семья, являясь важным социальным институтом государства, выполняет экономическую, репродуктивную, воспитательную функции (эти функции перечислены в преамбуле к Основным направлениям государственной семейной политики Республики Беларусь [12]), которые, на наш взгляд, следует отнести к числу основных. При этом их ранжирование зависит от социально-экономической и политической ситуации в государстве, а также интересов государства и семьи. Например, в настоящее время с точки зрения интересов государства, а точнее – обеспечения демографической безопасности [13], приоритетной является репродуктивная функция семьи. Следует отметить, что необходимость выполнения семьей отдельных функций закреплена в отечественном законодательстве. Например, семья обязана содействовать реализации прав и законных интересов членов семьи, на нее возлагается ответственность за воспитание и содержание детей, их защиту (ч. 1 ст. 65 «Права и обязанности семьи» Кодекса Республики Беларусь о браке и семье [14]); родители (опекуны, попечители) должны создавать необходимые условия для полноценного развития, воспитания, образования, укрепления здоровья ребенка и подготовки его к самостоятельной жизни в семье и обществе (ч. 1 ст. 17 «Ответственность семьи за ребенка» Закона Республики Беларусь «О правах ребенка» [15]). В случае ненадлежащего выполнения родителями (опекунами или попечителями) своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей к ним применяются меры административного принуждения. На наш взгляд, в том случае, если семья не может выполнять свои функции, особенно в условиях, когда государство и общество находятся в состоянии трансформации, государство должно содействовать семье в их реализации.

Профессор, С. Ф. Денисов, обосновывающий тезис о выделении духовно-нравственной безопасности как составляющей национальной безопасности, особое внимание обращает на проблему, связанную с воспитательной функцией семьи: «...при отсутствии государственных мер по поддержке духовно-нравственной безопасности общества, эта функция возлагается отдельно на каждого гражданина, как неотъемлемой части всего общества. Поэтому очень остро стоят проблемы предотвращения упадка в духовно-нравственной сфере семьи» [16, с. 269, 271–272]. По мнению Н.А. Дробышевской, врача-психотерапевта, ведущего специалиста Минской областной комиссии по делам несовершеннолетних, духовно-нравственное возрождение семьи и «восстановление ее главной функции – воспитания детей – будет гарантом охраны прав детей и профилактики преступности детей и подростков» [17, с. 8]. В этой связи предлагаем определить приоритетной воспитательную функцию семьи.

2. При обсуждении проблемы асоциального поведения дети называют причинами такого поведения, во-первых, плохой пример родителей; во-вторых, средства массовой информации; в-третьих, негативное влияние таких же друзей и улицы; в-четвертых, «от самих себя», то есть от трех предыдущих причин появляется уже искаженное самовоспитание [18, с. 5]. Действительно, средства массовой информации (в большинстве электронные) являются скрытым носителем угрозы духовной безопасности [16, с. 270]. Поэтому необходимо усилить воспитательный потенциал учреждений образования, средств массовой информации (в том числе посредством обеспечения демонстрации корректной социально направленной рекламы) и общества.

3. Формирование культуры семейных отношений является одной из задач воспитания в системе образования (ст. 18) [8]. Для ее решения предлагается проводить работу по возрождению традиционных семейных ценностей, например, в рамках лекционного курса «Основы религиозных культур и светской этики» или в рамках предмета «Этика и психология семейной жизни» [19, с. 57]. Необходимость организации таких занятий подтверждается социологическими исследованиями, проведенными среди студентов творческими коллективами Белорусского государственного университета и Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова [20, с. 6–8], опросами школьников [21, с. 5]. На наш взгляд, целесообразно ввести в образовательные программы основного образования на уровнях общего среднего образования, профессионально-технического образования, среднего специального образования и высшего образования специальных курсов по подготовке молодежи к будущей семейной жизни и ответственному родительству.

4. Рассмотрим вопрос о значимости выполнения семьей воспитательной функции с точки зрения решения проблемы семейного неблагополучия. В педагогической литературе выделяют три основных типа неблагополучных семей, имеющих детей: 1) семьи группы риска; 2) семьи в социально опасном положении; 3) кризисные семьи [22, с. 34]. Декрет Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 г. № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» [23] регламентирует отношения в области защиты прав и законных интересов детей в семьях второго и третьего типов. При этом, как отмечает кандидат педагогических наук А.П. Лаврович, необходима разработка дополнительных мер социальной поддержки семей группы риска. Признавая безусловное и приоритетное право ребенка на охрану и защиту его прав и законных интересов, следует смещать вектор оказания помощи в сторону **семьи** (выделено – С.И.) как первоисточника неблагополучия ребенка [22, с. 34]. Исследуя научные подходы к типологизации неблагополучных семей, А.П. Лаврович приходит к следующему выводу: «Чем больше функций не выполняет семья, тем глубже будет степень ее неблагополучия» [22, с. 32]. В.М. Целуйко понимает под неблагополучной такую семью, в которой нарушена структура, обесцениваются или игнорируются основные семейные функции, имеются явные или скрытые дефекты воспитания, в результате чего появляются «трудные» дети [24, с. 9–10]. Очевидно, что семейное неблагополучие (в семьях с открытой и скрытой формами неблагополучия) имеет место, как правило, при нарушении родителями процесса воспитания детей. Совершенно справедливым следует считать мнение профессора Ю.З. Кушнера о том, что родительская «профессия» по природе своей психолого-педагогическая [25, с. 14]. В этой связи предлагаем разработать систему организационно-правовых мер, направленных на обеспечение обучения родителей семейному воспитанию через систему образования.

Реализация перечисленных направлений в области государственного управления образованием и воспитанием позволит, на наш взгляд, создать условия для образования крепких, нравственно здоровых семей, повышения рождаемости, сокращения количества правонарушений и преступлений, совершаемых несовершеннолетними. В то же время это не принесет мгновенного результата и требует последовательной организационной работы со стороны Министерства образования Республики Беларусь, осуществляющего государственную политику в области образования. В связи с этим предлагаем:

1) создать в структуре Министерства образования Республики Беларусь департамент по проблемам семьи. В научной литературе неоднократно звучали предложения о создании единого органа по вопросам семьи: республиканского Научно-исследовательского института по проблемам семьи [26]; госу-

дарственного центра (института или министерства) по вопросам семьи и детей, отвечающего духовно-нравственному закону [21, с. 5]; научного центра по изучению жизнедеятельности семьи [27, с. 43];

2) определить Министерство образования Республики Беларусь, наряду с Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, созаказчиком мероприятий по разработке Концептуальных основ семейной политики.

Согласно профессору В.М. Сырых, «В современных условиях, когда все лежащее на поверхности уже открыто по десятку раз, каждый шаг вперед становится возможным лишь при условии творческого освоения наличных знаний в области правоведения, философии и других наук...» [28, с. 10].

**Заключение.** Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы.

1. Административное право является отраслью публичного права, которое призвано регулировать общественные отношения в области государственного управления с целью обеспечения публичных интересов и реализации государственных функций и задач. Республика Беларусь осуществляет идеологическую функцию, включающую управление образованием и культурно-воспитательную функцию. Социальные задачи образования и воспитания решаются в социально-культурной сфере. Государство в лице соответствующих государственных органов осуществляет управление образованием и воспитанием.

2. Учитывая значимость административного права в обеспечении публичных интересов и реализации государственных функций и задач в области управления образованием и воспитанием, предлагаем рассмотреть возможность отражения в Концептуальных основах семейной политики следующих положений:

- определить приоритетной воспитательную функцию семьи;
- усилить воспитательный потенциал учреждений образования, средств массовой информации и общества;
- ввести в образовательные программы основного образования на уровнях общего среднего образования, профессионально-технического образования, среднего специального образования и высшего образования специальных курсов по подготовке молодежи к будущей семейной жизни и ответственному родительству;
- разработать систему организационно-правовых мер, направленных на обеспечение обучения родителей семейному воспитанию через систему образования.

Для реализации данных направлений предлагается, во-первых, создать в структуре Министерства образования Республики Беларусь департамент по проблемам семьи, во-вторых, определить данное министерство, наряду с Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, созаказчиком мероприятий по разработке Концептуальных основ семейной политики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Чуприс, О. И. Право на образование и правовое регулирование его реализации в Республике Беларусь [Электронный ресурс] / О. И. Чуприс // Теоретико-методологические и конституционные основы устойчивого развития национальной правовой системы в условиях глобальных и региональных процессов в контексте защиты прав человека и построения правового государства : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию юрид. фак. Белорус. гос. ун-та, Минск, 19-20 окт. 2015 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: С. А. Балащенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Юрид. фак. БГУ, 2015. – С. 103–109. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/134593>. – Дата доступа: 24.11.2017.
2. Административное право : учеб. / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2013. – 416 с.
3. Россинский, Б. В. Административное право : учеб. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М. : Норма : Инфра-М, 2015. – 575 с.
4. Тихомиров, Ю. А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» / Ю. А. Тихомиров // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 5–11.
5. Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. – Минск : БГУ ; изд-во «Четыре четверти», 2014. – 416 с.
6. Дробязко, С. Г. Общая теория права : учеб. пособие для вузов / С. Г. Дробязко, В. С. Козлов. – 6-е изд., испр. – Минск : Амалфея, 2013. – 496 с.
7. Рапацевич, Е. С. Золотая книга педагога / Е. С. Рапацевич ; под общ. ред. А. П. Астахова. – Минск : Современ. шк., 2010. – 720 с.
8. Кодекс Республики Беларусь об образовании : Закон Респ. Беларусь, 13 янв. 2011 г., № 243-З (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 13. – 2/1795 ; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 21.07.2016. – 2/2402.
9. Административное право : учеб. / Л. М. Рябцев [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 607 с.
10. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2016 г., № 466 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.12.2016. – 1/16792.
11. Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь,

- 14 марта 2016 г., № 200 (с изм. и доп.) // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 30.03.2016. – 5/41840; 23.02.2017. – 5/43345.
12. Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 21 янв. 1998 г., № 46 (с изм. и доп.) // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь. – 1998. – № 3. – Ст. 57; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 5. – 1/9268.
13. Перепелица, Е. В. Проблемы демографического развития Республики Беларусь и нелинейная картина мира / Е. В. Перепелица // Право.by. – 2015. – № 2 (34). – С. 64–69.
14. Кодекс Республики Беларусь о браке и семье [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 278-З (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 55. – 2/53 ; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 15.11.2016. – 2/2437.
15. О правах ребенка [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 19 нояб. 1993 г. № 2570-ХП (с изм. и доп.) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэсп. Беларусь. – 1993. – № 33. – Ст. 430 ; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 17.05.2016. – 2/2360.
16. Денисов, С. Ф. Нравственная безопасность: общество, семья, несовершеннолетние / С. Ф. Денисов // Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящен. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоцкого гос. ун-та, Новополоцк, 6-7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т; Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И.В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 3. – С. 269–272.
17. Дробышевская, Н.А. ... Нас никто не учил быть родителями / Н. А. Дробышевская // Планета – семья. – 2005. – № 4. – С. 6–9.
18. Дробышевская, Н.А. Духовно-нравственное здоровье и социальные проблемы молодежи / Н.А. Дробышевская // Планета – семья. – 2005. – № 3. – С. 3–5.
19. Тарасевич, Т. Демографическое развитие и кризис нравственности / Т. Тарасевич // Здаровы лад жыцця. – 2014. – № 2. – С. 52–59.
20. Формирование готовности студенческой молодежи к семейной жизни и осознанному родительству : учеб.-метод. пособие / Т. М. Коростелева [и др.] ; под общ. ред. С. В. Лапиной, В. П. Пархоменко. – Минск : БГУ, 2014. – 184 с.
21. Дробышевская, Н. А. Семья. Воспитание детей. Демографическая ситуация (проблемы и пути их решения) / Н. А. Дробышевская // Планета – семья. – 2007. – № 6. – С. 3–6.
22. Лаврович, А. П. Научные подходы к типологизации неблагополучных семей / А. П. Лаврович // Диалог. – 2014. – № 11. – С. 31–35.
23. О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях : Декрет Президента Респ. Беларусь, 24 нояб. 2006 г., № 18 (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 198. – 1/8110 ; 2012. – № 25. – 1/13344.
24. Целуйко, В. М. Психология неблагополучной семьи : кн. для педагогов и родителей / В. М. Целуйко. – М. : Владос-пресс, 2006. – 271 с.
25. Кушнер, Ю. З. Идеи духовного и нравственного воспитания как основа укрепления современного общества / Ю. З. Кушнер // Адукацыя і выхаванне. – 2014. – № 4. – С. 9–15.
26. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года [Электронный ресурс] : проект принят за основу Президиумом Совета Министров Респ. Беларусь 23 март. 2004 г., протокол № 12, одобрен Национальной комиссией по устойчивому развитию Респ. Беларусь 6 мая 2004 г., протокол № 11/15 ПР. – Режим доступа: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=U01300366#load\\_text\\_none\\_3\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=U01300366#load_text_none_3_1). – Дата доступа 10.09.2017.
27. Яшук, А. Экономические аспекты государственного регулирования социальной сферы / А. Яшук // Банкаўскі веснік. – 2011. – № 13. – С. 37–44.
28. Сырых, В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. – М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2000. – Т. 1 : Элементный состав. – 527 с.

Поступила 04.12.2017

## SOME DIRECTIONS OF PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS

I. SEMASHKO

*In particular, the author suggests defining the educational role of the family as a priority, offers to strengthen the educative potential of educational and social institutions and develop a system of organizational and legal measures aimed at providing parents with family education through educational institutions. The necessity to reflect these items in the Conceptual Framework of Family Policy, which is planned to be developed in 2019, is being reasoned.*

**Keywords:** state administration, state functions, education, upbringing, family functions, family troubles.